



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 11 września 2026 roku

Sprawa: odp. na interpelację poselską w sprawie
pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy: DOP6.054.8.2026.CNME
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na interpelację nr 19252 z 25.08.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 19252 posła Pawła Papke w sprawie opodatkowania przedsiębiorców świadczących pomoc uchodźcom z Ukrainy na podstawie umów zawieranych z administracją publiczną, informuję, co następuje.

Sprawa dotycząca opodatkowania środków finansowych otrzymywanych z tytułu pomocy w zakresie zakwaterowania i wyżywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy przez przedsiębiorców i obywateli jest znana Ministerstwu Finansów i na bieżąco analizowana.

Środki te były wypłacane na podstawie przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹. Ustawa ta przewidywała różne rodzaje takich świadczeń finansowych, przyznawanych na podstawie różnych przepisów tej ustawy i na różnych warunkach.

Z ogólnych zasad systemu podatku od towarów i usług (VAT) wynika, że opodatkowaniu tym podatkiem podlegają co do zasady czynności odpłatne, co oznacza konieczność wystąpienia zależności pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym w zamian wynagrodzeniem². W przypadku gdy korelacja pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym finansowaniem nie występuje, dana czynność nie podlega opodatkowaniu VAT.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm. (dalej: ustawa o pomocy)

² art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.) – dalej: ustawa o VAT

Co istotne, opodatkowanie VAT danej czynności determinuje odpłatność (wystąpienie wynagrodzenia), a nie osiągnięcie zysku. Generowanie marży czy zysku nie jest wymagane do powstania obowiązku podatkowego w podatku VAT. Dodatkowo, aby czynność odpłatna podlegała opodatkowaniu, musi ona zostać wykonana przez podatnika działającego w tym charakterze (tj. w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej³).

Ocena każdej czynności pod kątem uznania jej za odpłatną, czyli podlegającą opodatkowaniu VAT, powinna być dokonywana indywidualnie, na podstawie całokształtu towarzyszących jej okoliczności faktycznych i prawnych.

Przykładowo można wskazać, że w przypadku czynności wykonywanych na podstawie umów zawieranych przez przedsiębiorców z jednostkami samorządu terytorialnego⁴ zlecającymi zapewnienie zakwaterowania dla obywateli Ukrainy za określonym wynagrodzeniem, czynności takie należy uznać co do zasady za opodatkowane VAT. Takie przypadki regulował art. 12 ustawy o pomocy.

Traktowanie na gruncie VAT różnych form finansowania wypłacanego na podstawie ustawy o pomocy, w tym w zakresie uznania otrzymanych środków finansowych za wynagrodzenie za zlecone i wykonane czynności, powinno być zatem oceniane na podstawie analizy całokształtu warunków i zasad ich udzielania.

Należy też wskazać, że w przypadku wątpliwości co do stosowania przepisów prawa podatkowego, podatnicy mają możliwość wystąpienia do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej⁵ o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, w tym również w sprawach dotyczących opodatkowania świadczeń wykonywanych na rzecz uchodźców z Ukrainy w ramach umów zawieranych z JST.

Zasady dotyczące wydawania interpretacji indywidualnych zostały uregulowane w art. 14b–14s Ordynacji podatkowej⁶. Interpretacje takie dają podatnikom pewność co do prawidłowości sposobu rozliczenia ww. transakcji oraz ochronę prawną, o której mowa w art. 14k–14m Ordynacji podatkowej.

Natomiast w przypadku powstania wątpliwości dotyczących wysokości stawki podatku VAT przedsiębiorcy mogą również zwrócić się do Dyrektora KIS z wnioskiem o wydanie wiążącej informacji stawkowej (WIS)⁷. WIS nie tylko wskazuje podatnikowi właściwą dla danego towaru albo usługi stawkę podatku VAT, ale również zapewnia odpowiednią ochronę, gwarantując tym samym bezpieczeństwo podatkowe transakcji.

Podkreślić należy, że w związku ze ścisłą harmonizacją podatku VAT w Unii Europejskiej państwa członkowskie mają ograniczoną swobodę wprowadzania rozwiązań w zakresie tego podatku – nie ma możliwości wprowadzenia regulacji, które nie wpisują się w ramy nakreślone przepisami unijnymi, w tym przede

³ art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT

⁴ dalej: JST

⁵ dalej: KIS

⁶ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.)

⁷ art. 42a–42i ustawy o VAT

wszystkim dyrektywą VAT⁸, jak również orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹.

Wskazane na wstępie polskie przepisy w zakresie VAT pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi. Odnosząc się natomiast do ich wykładni w kontekście omawianej problematyki wskazać należy na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 maja 2026 r., sygn. I SA/Wr 1/26, którym skierowano do sądu unijnego pytania prejudycjalne w sprawie opodatkowania podatkiem VAT świadczeń za zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy wypłacanych przez wojewodę. Orzeczenie, które zostanie w tej sprawie wydane, może wskazać kierunek interpretacyjny przepisów w zakresie VAT w odniesieniu do przedstawionego zagadnienia. Do czasu wydania orzeczenia przez sąd unijny, sprawy toczące się przed krajowymi sądami administracyjnymi, których przedmiot jest objęty pytaniem prejudycjalnym, są co do zasady przez sądy zawieszane.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt skierowania pytania prejudycjalnego w sprawie przedmiotowego zagadnienia, należy zauważyć, że w sytuacji ewentualnego wydania interpretacji ogólnej lub objaśnień podatkowych, które następnie okazałyby się sprzeczne z orzeczeniem TSUE lub orzeczeniami polskich sądów administracyjnych, mogłaby zaistnieć konieczność ich zmiany w trybie art. 14da Ordynacji podatkowej, z uwzględnieniem ich stanowiska zawartego w tym orzecznictwie. Powyższy argument przemawia za powstrzymaniem się od wydania interpretacji ogólnej lub objaśnień podatkowych do czasu zajęcia stanowiska przez TSUE.

W kwestii rozliczeń związanych z pomocą udzielaną uchodźcom należy zauważyć, że wszelkie sprawy będące przedmiotem postępowań podatkowych pozostają w kompetencji organów pierwszej albo drugiej instancji. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, jak również Szef Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰, nie posiadają kompetencji przewidzianych przepisami prawa do wskazywania organom podatkowym sposobu postępowania w indywidualnych sprawach podatników, w tym w ramach konsultacji. Podejmowanie takich działań stanowiłoby ingerencję w czynności zastrzeżone do wyłącznej kompetencji tych organów i naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania, wyrażoną w art. 127 Ordynacji podatkowej.

Natomiast organy podatkowe są zobowiązane do podejmowania czynności weryfikacyjnych bez zbędnej zwłoki oraz w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Obowiązek ten wynika w szczególności z zasady szybkości i prostoty postępowania, wyrażonej w art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Jednocześnie podejmowanie czynności weryfikacyjnych pozostaje związane z terminami przewidzianymi w przepisach prawa podatkowego, w tym z terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe przedawnia się, co do zasady, z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

⁸ dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, ze zm.)

⁹ dalej: TSUE

¹⁰ dalej: KAS

Oznacza to, że możliwość podejmowania przez organy podatkowe działań zmierzających do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatnika jest ograniczona również czasowo.

W konsekwencji organy podatkowe powinny podejmować czynności weryfikacyjne w odpowiednim czasie, z uwzględnieniem zarówno ustawowych terminów prowadzenia postępowań, jak i terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Należy również zauważyć, że przepisy Ordynacji podatkowej (w szczególności instytucja ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziana w art. 67a tej ustawy) oraz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ przewidują mechanizmy służące ograniczeniu negatywnych skutków egzekucji w indywidualnych przypadkach, jeżeli przemawiają za tym okoliczności konkretnej sprawy. Każda sprawa podlega jednak indywidualnej ocenie właściwego organu.

Obowiązujące regulacje prawne zapewniają ochronę interesów osób prowadzących działalność gospodarczą znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Podatnicy, którzy mają trudności ze spłatą zobowiązań podatkowych, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym mogą ubiegać się o ulgi w spłacie tych zobowiązań, przewidziane w dziale III rozdział 7a Ordynacji podatkowej, tj. mogą zwrócić się z wnioskiem o udzielenie indywidualnej ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w postaci:

- 1) odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty;
- 2) odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami;
- 3) umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej (art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej).

Ulgi te mogą być udzielane podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą, jeżeli:

- nie stanowią pomocy publicznej,
- stanowią pomoc de minimis – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis,
- stanowią pomoc publiczną udzieloną na cele enumeratywnie wymienione w art. 67b § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Finansów na bieżąco analizuje problem. Z danych liczbowych przekazanych przez izby administracji skarbowej (IAS) nie wynika, aby skala prowadzonych postępowań i wydanych decyzji w tym zakresie była szeroka. W okresie od 12.03.2022 r. do 30.06.2026 r., w odniesieniu do opodatkowania podatkiem VAT otrzymanego świadczenia pieniężnego na usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST, organy I instancji wydały 16 decyzji. Ponadto, zgodnie z przekazanymi przez IAS informacjami, sprawy w przedmiotowym zakresie były przedmiotem oceny sądów administracyjnych, w następstwie której wydane zostały 4 wyroki WSA (2 korzystne dla organu podatkowego i 2 niekorzystne, przy czym w 1 przypadku WSA uchylił decyzję ze względów proceduralnych).

¹¹ ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.)

Z uzyskanych informacji wynika także, że dotychczasowe działania w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowych i celno-skarbowych w przeważającej większości zakończyły się złożeniem korekt przez podatników (466 korekt). Tak duża liczba korekt zdaje się wskazywać, że przedsiębiorcy podzielają stanowisko odnośnie opodatkowania świadczeń pieniężnych na zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy.

Jednocześnie podatnicy – jak wskazano powyżej – w przypadku wątpliwości co do stosowania przepisów w sprawach dotyczących opodatkowania świadczeń wykonywanych na rzecz uchodźców z Ukrainy, mieli i mają możliwość wystąpienia do Dyrektora KIS o wydanie interpretacji indywidualnej – i z tej możliwości korzystali.

Z analizy interpretacji indywidualnych w zakresie VAT wydanych przez Dyrektora KIS wynika, że jednolicie wskazywały one na opodatkowanie dotacji udzielanych na podstawie art. 12 ustawy o pomocy środków finansowych otrzymywanych z tytułu pomocy w zakresie zakwaterowania i wyżywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy.

Należy zwrócić uwagę, że w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, czy kontroli celno-skarbowej organ podatkowy ustala stan faktyczny zaistniały w sprawie, co nie skutkuje bezpośrednio powstaniem obowiązku zapłaty podatku przez podatnika. Wskazane tryby działania organów KAS nie zmieniają zadeklarowanego zobowiązania podatkowego, do czego wymagane jest przeprowadzenie postępowania podatkowego.

Podmioty, które zapewniały obywatelom Ukrainy zakwaterowanie i wyżywienie, w tym przedsiębiorcy prowadzący działalność hotelarską, podejmowały te działania w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa – w szczególności ustawę o pomocy, a wysokość oraz warunki przyznawania świadczenia określały przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów tej ustawy. Natomiast kwestie odnoszące się do opodatkowania tych świadczeń zawierają przepisy podatkowe.

Oznacza to, że podmioty, które w ramach przyjętego przez państwo systemu pomocy udostępniały swoje obiekty oraz zapewniały uchodźcom zakwaterowanie i wyżywienie, realizowały te działania w określonych i ustanowionych przez ustawodawcę ramach prawnych, poza które nie mogą wychodzić również organy podatkowe.

Jak wskazano powyżej, co do zasady opodatkowanie podatkiem VAT czynności wykonywanych przez podatnika wynika z ogólnych zasad systemu podatku od towarów i usług, które mają swoje odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach ustawy o VAT oraz dyrektywy VAT.

Podatek VAT jest podatkiem zharmonizowanym w UE. Z tych względów polskie przepisy dotyczące tego podatku muszą być zgodne z przepisami wspólnotowymi, w szczególności z przepisami dyrektywy VAT oraz orzecznictwem TSUE dotyczącym tego podatku.

Objęcie prawa krajowego w zakresie opodatkowania podatkiem VAT obowiązkiem harmonizacji z prawem unijnym powoduje, iż Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, nie posiada nieograniczonej swobody kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie. Powyższe dotyczy m.in. przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania zwolnień od podatku, czy też stosowania

obniżonych stawek podatku. Państwa członkowskie UE są związane unijnym katalogiem preferencji w tym podatku.

Nie jest zatem możliwe wprowadzenie preferencji w zakresie obniżonych stawek VAT czy też zwolnień od VAT, których nie przewidują przepisy unijne. Polskie przepisy w zakresie VAT mające zastosowanie w omawianym obszarze pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi.

Mając powyższe na uwadze, nie rozważa się wprowadzenia odrębnych, szczególnych regulacji w zakresie opodatkowania czynności wykonywanych w ramach pomocy podczas sytuacji kryzysowych – z obowiązujących przepisów dotyczących podatku od towarów i usług można określić prawnopodatkową sytuację podatników VAT, którzy w różnych formach udzielają takiej pomocy.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Zbigniew Stawicki

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów